Naciones Unidas S/2016/952*



Consejo de Seguridad

Distr. general
10 de noviembre de 2016
Español
Original: inglés

Informe del Secretario General sobre la labor policial de las Naciones Unidas

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 2185 (2014) del Consejo de Seguridad, en la que el Consejo me solicitó que para fines de 2016 presentase un informe sobre el papel de la labor policial como parte integrante del mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos, prestando particular atención a los retos a que se enfrentaban los componentes de policía de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales de las Naciones Unidas, y formulando recomendaciones sobre la mejor manera de fortalecer su contribución al cumplimiento de los mandatos de las misiones. Además, de conformidad con el párrafo 93 de mi informe sobre el futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y la aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz (A/70/357-S/2015/682), el presente informe contiene mi respuesta al examen externo de las funciones, la estructura y la capacidad de la División de Policía de 31 de mayo de 2016. En particular, describe mi ideal sobre la forma de hacer que la policía de las Naciones Unidas esté preparada para responder eficazmente a los desafíos del siglo XXI e incluye 14 recomendaciones clave a las que espero que mi sucesor dé seguimiento. Este es mi segundo informe sobre la policía de las Naciones Unidas; el primero (A/66/615) fue presentado a la Asamblea General en diciembre de 2011, a raíz de una solicitud formulada por el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (véase A/65/19, párr. 78).

En el presente informe se describe la manera en que se ha modificado el entorno en el que opera la policía de las Naciones Unidas debido a la cambiante dinámica de los conflictos. La policía de las Naciones Unidas participa ahora en operaciones de paz y situaciones posteriores a conflictos y otras situaciones de crisis en todo el espectro de la paz y la seguridad, desde la prevención y gestión de conflictos hasta el mantenimiento, la consolidación y el sostenimiento de la paz. A menudo, el desmoronamiento del orden público es lo que desencadena el despliegue de fuerzas de las Naciones Unidas y, a la inversa, el establecimiento o restablecimiento de las funciones policiales y otras funciones relacionadas con el estado de derecho permite reducir las operaciones de paz de las Naciones Unidas y, finalmente, retirarlas.

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 28 de noviembre de 2016.

16-18992* (S) 291116 291116



Además, en el informe se hace un balance de los progresos realizados y los logros operacionales, como la transferencia de plenas responsabilidades a la policía del Estado receptor en Timor-Leste y Sierra Leona; la planificación de la transición en Liberia, Côte d'Ivoire y Haití; la incorporación de una perspectiva de género en la labor policial y del equilibrio de género en Côte d'Ivoire, Darfur y Haití; y el desarrollo de enfoques integrados sobre el estado de derecho en Malí y Somalia.

En el informe también se considera la importancia cada vez mayor que reviste la policía de las Naciones Unidas para la paz y la seguridad internacionales, cosa que pusieron de relieve los Estados Miembros en la Primera Cumbre de Jefes de Policía de las Naciones Unidas celebrada en junio de 2016 y varias cumbres sobre el mantenimiento de la paz, y la creciente atención que prestan a la policía el Consejo de Seguridad y el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Se subrayan los últimos acontecimientos mundiales, incluidos los avances realizados en el Marco de Orientación Estratégica para Actividades Policiales Internacionales de Mantenimiento de la Paz con el fin de garantizar la coherencia de las actividades y perfeccionar las plataformas de generación de fuerzas policiales estratégicas.

Al mismo tiempo, en el informe se destacan los problemas fundamentales, como la falta de correspondencia entre las tareas encomendadas a la policía y la posición autorizada y los recursos asignados. Se subrayan los dilemas operacionales, desde las lagunas en la cadena de justicia penal en la República Centroafricana hasta la interpretación de los mandatos sobre la seguridad pública en Sudán del Sur de una forma que proteja a los desplazados internos y responda a los autores de amenazas. En mi informe también se muestra cómo el carácter político del desarrollo de la capacidad de la policía del Estado receptor en el marco de un concepto más amplio de la reforma del sector de la seguridad requiere la implicación nacional y la adopción de enfoques integrados. También se ponen de relieve los problemas prácticos relativos a la policía de las Naciones Unidas, como el bienestar, respecto de los cuales es necesario adoptar medidas.

Este informe presenta mi ideal de una policía de las Naciones Unidas centrada en las personas, moderna, ágil, móvil y flexible, basada en los derechos e impulsada por normas. Para hacer realidad este ideal, formulo 14 recomendaciones, a saber: a) mandatos realistas dotados de recursos suficientes y una División de Policía con el personal y un posicionamiento apropiados dentro de las estructuras de la Secretaría; b) la designación de los funcionarios más calificados y las unidades más capaces de los Estados Miembros, que puedan desplegarse rápidamente para ejecutar las tareas encomendadas; c) una auditoría de los procesos de selección y contratación para garantizar la eficacia y eficiencia de las rotaciones; d) medidas para asegurar que se hayan verificado los antecedentes en materia de derechos humanos del personal de policía desplegado y que el personal rinda cuentas de todo acto delictivo, incluidos la explotación y los abusos sexuales; e) medidas especiales para aumentar la proporción de mujeres en la policía de las Naciones Unidas a fin de crear una labor policial más inclusiva y sensible; f) un examen de los conceptos y las competencias de las unidades de policía constituidas para mejorar el desempeño y la gestión general; g) la ejecución del Marco de Orientación Estratégica para Actividades Policiales Internacionales de Mantenimiento de la Paz; h) una capacitación previa al despliegue, orientación inicial y en el teatro de operaciones que cumpla lo dispuesto en el Marco de Orientación Estratégica, en particular sobre la protección de los

civiles y los niños, y la violencia sexual relacionada con los conflictos; i) la integración de la policía de las Naciones Unidas en soluciones políticas eficaces; j) la participación de la policía de las Naciones Unidas en la prevención de los conflictos; k) la consolidación de sinergias con los asociados en las esferas del estado de derecho, los derechos humanos y las actividades civiles y militares para garantizar enfoques holísticos de la protección de los civiles y el desarrollo de la capacidad; l) la puesta en marcha del apoyo integral a la promoción del estado de derecho mediante el Punto Focal Mundial para los Aspectos Policiales, Judiciales y Penitenciarios en el ámbito del estado de derecho en situaciones posteriores a conflictos y otras situaciones de crisis, incluido el acceso a fuentes de financiación necesarias; m) un enfoque coherente para prevenir y combatir los delitos graves y la delincuencia organizada mediante el acceso a redes de intercambio de información y el establecimiento de una capacidad específica en la División de Policía; y n) recursos suficientes para prestar apoyo a las misiones políticas especiales y otros procesos de planificación.

En general, mi propuesta para la superación de los desafíos que enfrenta la policía de las Naciones Unidas y la realización de mi ideal requerirán un firme liderazgo por parte de los Estados Miembros, la Secretaría y mi sucesor, el refuerzo de las asociaciones de colaboración, y capacidades sólidas y eficaces, incluido personal de policía capacitado y bien equipado con acceso a la tecnología y las innovaciones más recientes.

I. Antecedentes

1. En su resolución 2185 (2014), el Consejo de Seguridad me pidió que presentara un informe antes del fin de 2016 sobre el papel de la labor policial como parte integrante del mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos, con particular atención a los retos a que se enfrentaban los componentes de policía de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales de las Naciones Unidas, y formulando recomendaciones sobre la mejor manera de fortalecer su contribución al cumplimiento de los mandatos de las misiones. De conformidad con las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz (A/70/95-S/2015/446), di instrucciones a la División de Policía de que llevara a cabo un examen externo de sus funciones, estructura y capacidad (véase A/70/357-S/2015/682, párr. 93). El examen externo se terminó de elaborar el 31 de mayo de 2016[1]. El presente informe constituye mi respuesta a la solicitud del Consejo de Seguridad y al examen externo, describe mi ideal de una policía de las Naciones Unidas preparada para responder a los desafíos del siglo XXI e incluye 14 recomendaciones a las que mi sucesor podría dar seguimiento.

2. Este es mi segundo informe sobre la policía de las Naciones Unidas; el primero (A/66/615) fue presentado a la Asamblea General en diciembre de 2011, a raíz de una solicitud formulada por el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (A/65/19, párr. 78).

II. Introducción

3. El examen externo, que reiteró las conclusiones del informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, destacó los importantes cambios que se habían registrado en las operaciones de paz de las Naciones Unidas y sus repercusiones en la policía de la Organización. En 1960, se desplegaron 30 observadores de policía en la Operación de las Naciones Unidas en el Congo. En la actualidad, hay unos 13.500 agentes, de los cuales el 10% son mujeres, en 12 operaciones de mantenimiento de la paz y seis misiones políticas especiales, donde se les han asignado diversas tareas complejas (véase A/66/615, párrs. 9 a 32). Hay mandatos cada vez más sólidos que disponen que la policía ha de proteger a los civiles y prestar apoyo operacional, promoviendo al mismo tiempo la reforma, la reestructuración y el desarrollo de la capacidad del Estado receptor. El desmoronamiento del orden público a menudo provoca el despliegue de una operación de paz de las Naciones Unidas; a la inversa, el establecimiento o restablecimiento de las funciones policiales y otras funciones básicas de la cadena de justicia penal, de conformidad con el estado de derecho, hacen posible que las operaciones de paz de las Naciones Unidas se reduzcan y finalmente se retiren. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 16, relativo a la construcción de instituciones del estado de derecho eficaces y transparentes que rindan cuentas, reafirmó los vínculos entre la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo. Por lo tanto, al aumentar la capacidad de las entidades encargadas de hacer cumplir la ley y de justicia del Estado receptor para desempeñar sus tareas, la

[1] Puede consultarse en www.un.org/en/peacekeeping/documents/policereview2016.pdf.

policía de las Naciones Unidas se ha convertido en un instrumento indispensable para el establecimiento de un entorno donde haya una mayor voluntad y capacidad política que contribuya a la estrategia de salida de una misión.

III. Un entorno operacional cambiante

4. En su informe, el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz determinó que las operaciones de paz de las Naciones Unidas habían resultado muy versátiles y en gran medida habían contribuido al éxito en la solución de conflictos (véase A/70/95-S/2015/446, resumen). Habida cuenta de la importancia fundamental de la labor policial para prevenir, mitigar y resolver los conflictos violentos y contribuir a la labor inicial de consolidación de la paz y la reconciliación, una policía de las Naciones Unidas eficaz, capaz y orientada a la prestación de servicios debe ser un elemento clave de las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

5. Ese cambio debe tener en cuenta el deterioro del entorno de seguridad mundial, que, como señalé anteriormente (véase A/70/357-S/2015/682, párr. 103), y tal como lo reconoció también el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (véase A/70/19, párr. 39), ha intensificado y aumentado la magnitud de los problemas de seguridad que afrontan las operaciones de paz de las Naciones Unidas. La Organización constituye un blanco de ataques directos, incluidas amenazas asimétricas, por algunas partes y elementos perturbadores de los procesos de paz. En ciertos contextos, esta amenaza se ve agravada aún más por la difuminación de las líneas y la colaboración entre redes delictivas transnacionales, grupos extremistas y agentes políticos. Además, el mayor riesgo de ataques indirectos durante los conflictos y después de ellos, incluido un desprecio del derecho internacional humanitario, como lo demuestran los ataques contra civiles, incluidos los trabajadores humanitarios[2], presenta graves riesgos para la seguridad y los medios de vida de las comunidades de todo el mundo, así como para la paz y la seguridad internacionales (véase A/70/357-S/2015/682, párrs. 1 a 9).

6. El restablecimiento de la autoridad estatal en zonas remotas o disputadas constituye un desafío considerable y provoca, entre otras consecuencias, el que agentes no estatales, y a menudo delictivos, aprovechen los vacíos de seguridad y gobernanza. Además, se ha encomendado a la Organización que responda a las amenazas contra los civiles, incluida la violencia sexual relacionada con los conflictos y la violencia sexual y por razón de género. En Sudán del Sur, cientos de miles de desplazados internos se han dirigido, en busca de seguridad, a los locales de las operaciones de mantenimiento de la paz, y se ha llamado a la policía de las Naciones Unidas a asumir nuevas tareas, incluido el suministro de seguridad pública para estas personas.

[2] Véase, por ejemplo, el informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados (S/2016/447).

IV. Evolución del papel y la composición de la policía de las Naciones Unidas

7. Las Naciones Unidas definen la labor policial como una función de la gobernanza responsable de la prevención, detección e investigación de delitos; la protección de las personas y la propiedad; y el mantenimiento del orden público y la seguridad. Esta labor debe encomendarse a los funcionarios que son miembros de la policía u otros organismos encargados de hacer cumplir la ley del gobierno nacional, regional o local, dentro de un marco jurídico basado en el estado de derecho[3]. La policía y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley[4] tienen la obligación de respetar y proteger los derechos humanos. Esta interpretación de la labor policial debe ser el denominador común para los agentes de policía de las Naciones Unidas, que actualmente proceden de 87 países que aportan fuerzas de policía con diversos marcos jurídicos y de organización, y, por lo tanto, el Marco de Orientación Estratégica para Actividades Policiales Internacionales de Mantenimiento de la Paz proporciona una dirección y política integral para que los agentes de policía de las Naciones Unidas de diversos países que aportan fuerzas de policía colaboren de manera eficiente e imparcial.

8. La misión de la policía de las Naciones Unidas es promover la paz y la seguridad internacionales mediante el apoyo a los Estados Miembros en situaciones de conflicto, posteriores a los conflictos y otras situaciones de crisis para prestar servicios de policía eficaces, eficientes, representativos, receptivos y responsables que sirvan y protejan a la población. Con ese fin, la policía de las Naciones Unidas construye la capacidad de la policía del Estado receptor para prevenir y detectar los delitos, proteger la vida y la propiedad, y mantener el orden público y la seguridad de conformidad con el estado de derecho y el derecho internacional de los derechos humanos, presta apoyo a esta capacidad o, cuando así lo dispone su mandato, la sustituye total o parcialmente. En su actividad, la policía de las Naciones Unidas adopta enfoques orientados a la comunidad y basados en la información de inteligencia para contribuir a la protección de los civiles y los derechos humanos; enfrentar, entre otras cosas, la violencia sexual y por razón de género, la violencia sexual relacionada con los conflictos, los delitos graves y la delincuencia organizada; y llevar a cabo investigaciones, operaciones especiales y actividades de seguridad electoral. Se compone de unidades de policía constituidas (66% actualmente) y agentes de policía (34% actualmente), que incluyen los equipos especializados, agentes de policía adscritos contratados y expertos civiles.

9. La labor de la policía de las Naciones Unidas se lleva a cabo en un marco más amplio que incluye los principios de la reforma del sector de la seguridad[5], la

[3] El estado de derecho es "un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos" (véase S/2004/616, párr. 6).

[4] Incluye la policía, la gendarmería, los servicios de aduanas, de inmigración y de fronteras, y los órganos de supervisión conexos, como los ministerios del Interior o de Justicia.

[5] "La reforma del sector de la seguridad hace referencia a un proceso de evaluación, examen y aplicación, así como vigilancia y evaluación, realizado por las autoridades nacionales, que tiene por objeto la promoción de una seguridad eficaz y responsable para el Estado y sus pueblos sin

consolidación de la paz y las actividades iniciales de consolidación de la paz para las operaciones de paz, incluidos los esfuerzos encaminados a prevenir el inicio de un conflicto o la recaída en él (véase A/69/968-S/2015/490, párr. 7). La prevención de los conflictos implica tanto actividades operacionales inmediatas (estabilización y protección física) como una prevención estructural a más largo plazo (construcción de la voluntad política y la capacidad nacional) (véase A/55/985-S/2001/574, párr. 8) en un contexto más amplio, incluida la reconciliación y la justicia de transición como factores críticos para la paz sostenible.

10. También sigue siendo necesario promover la incorporación de la perspectiva de género y la participación de la mujer en la policía de las Naciones Unidas (véase la resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad, párr. 8). Los servicios de policía se benefician en gran medida cuando se incorporan las experiencias y las perspectivas de las mujeres y los hombres en la formulación, aplicación, supervisión y evaluación de leyes, políticas y programas policiales. Esto incluye enfrentar la violencia sexual y por razón de género, la violencia sexual relacionada con los conflictos y las preocupaciones en materia de seguridad de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños. También requiere la construcción de servicios de policía más democráticos e inclusivos en el Estado receptor, que tengan debidamente en cuenta la igualdad de género. La inclusión de mujeres en los servicios de policía proporciona un mayor sentido de seguridad en general y mejora su acceso a los organismos encargados de hacer cumplir la ley y el apoyo que estos les prestan. Al 30 de septiembre de 2016, la representación de las mujeres entre los agentes de policía y unidades de policía constituidas era de 19,7% y 6,6%, respectivamente. Para alcanzar el 20% se necesitará que los países que aportan fuerzas de policía se esfuercen constantemente por aumentar la presentación de candidaturas de agentes mujeres e incorporen las consideraciones de género en sus servicios de policía nacionales.

11. En su gran mayoría, la policía de las Naciones Unidas está formada por los componentes de policía en las operaciones de paz de la Organización. También se ha desplegado a expertos especializados a entornos distintos de las misiones, en el marco del mecanismo del Punto Focal Mundial para los Aspectos Policiales, Judiciales y Penitenciarios del Estado de Derecho en Situaciones Posteriores a Conflictos y otras Situaciones de Crisis. Esto ha incluido, por ejemplo, los despliegues a Sri Lanka y Sierra Leona. La policía de las Naciones Unidas, en colaboración con los componentes de las misiones, los asociados de las Naciones Unidas y otros, como la Unión Africana, la Unión Europea y la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), fortalecen la capacidad en materia de estado de derecho y prestan apoyo a la reforma del sector de la seguridad en los Estados receptores, en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos. Este apoyo refuerza las iniciativas nacionales, regionales e internacionales dirigidas a desarticular las redes delictivas y abordar las principales causas de los conflictos y la violencia, así como la injusticia social y la desigualdad.

---

discriminación y con pleno respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. Como señaló el Consejo de Seguridad, la reforma del sector de la seguridad debería ser un proceso que sea responsabilidad de los países y dependa de las necesidades y circunstancias particulares de cada uno” (véase A/62/659–S/2008/39, párr. 17).

12. Por último, la policía de las Naciones Unidas también incluye la División de Policía del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, con sus secciones en Nueva York y la Capacidad Permanente de Policía en Brindisi. En la Sede, el Asesor Policial, con el apoyo de la División de Policía, se encarga de prestar asesoramiento y apoyo estratégicos sobre todas las cuestiones de policía a altos funcionarios de las Naciones Unidas, así como a los jefes de los componentes de policía de las operaciones dirigidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos. El Asesor Policial también supervisa el apoyo básico de la División a los componentes de policía, incluida la elaboración de directrices, la planificación, la selección y la contratación, la gestión y el apoyo a la misión. La Capacidad Permanente de Policía proporciona capacidad inicial y asistencia técnica a las misiones sobre el terreno, así como a entornos distintos de las misiones, a través del Mecanismo del Punto Focal Mundial, principalmente por medio de despliegues por un plazo determinado.

V. Acontecimientos mundiales

13. En la Cumbre de Jefes de Policía de las Naciones Unidas celebrada en junio de 2016[6], los funcionarios de la Organización y los Estados Miembros insistieron en el papel central de la labor policial de las Naciones Unidas en la seguridad internacional. Además, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la resolución 2185 (2014) sobre la policía y solicitó que los jefes de los componentes de policía celebraran reuniones informativas anuales a partir de 2014, como lo hizo también el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

14. El aumento de la importancia de su labor ha hecho necesaria la elaboración de una orientación más detallada para la policía de las Naciones Unidas, a saber, el Marco de Orientación Estratégica para Actividades Policiales Internacionales de Mantenimiento de la Paz, que incluye la política del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno sobre la policía de las Naciones Unidas en las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, y las directrices sobre la creación y el desarrollo de la capacidad, el mando de la policía y las operaciones policiales. Las directrices sobre la administración de la policía se completarán para finales de 2016. Posteriormente, se elaborarán manuales detallados orientados a la práctica sobre el terreno. Si bien el desarrollo del Marco de Orientación Estratégica ha avanzado lenta y deliberadamente, tengo la plena esperanza de que se termine de preparar pronto una mayor orientación al respecto, de conformidad con la solicitud formulada en el examen externo.

15. Sin embargo, el Marco de Orientación Estratégica no puede considerarse en el vacío. Este sitúa la labor policial de las Naciones Unidas en un marco más amplio, incluida mi Iniciativa Los Derechos Humanos Primero (2013); mi establecimiento del Mecanismo del Punto Focal Mundial (2012); la elaboración de la política del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno sobre la protección de los civiles en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (2015); la

[6] Para más información, véase www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/initiatives/UNCOPS.shtml.

Política de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos sobre los derechos humanos en las operaciones de paz y las misiones políticas de las Naciones Unidas (2011); la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización (2011); la política de verificación de antecedentes del personal de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos (2012); y la resolución 2272 (2016) del Consejo de Seguridad sobre la aplicación de las normas pertinentes relativas a la explotación y los abusos sexuales que deben cumplir los países que aportan contingentes y fuerzas de policía antes del despliegue. Para finales de 2016, se ampliará la orientación para la policía de las Naciones Unidas con la política revisada del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno relativa a las unidades de policía constituidas, así como nuevas directrices de estos Departamentos sobre la protección de los civiles por parte de la policía de las Naciones Unidas.

16. Para aplicar plenamente esas iniciativas y directrices será necesario mejorar la capacitación antes del despliegue, la orientación inicial y la formación durante el despliegue, a fin de aumentar más la eficacia de la policía de las Naciones Unidas[7]. La Asamblea General, en su resolución 49/37, reconoció que la capacitación de personal para las operaciones de paz de las Naciones Unidas era responsabilidad de los Estados Miembros. El Marco de Orientación Estratégica proporciona a los países que aportan fuerzas de policía un panorama general de lo que se espera de sus agentes sobre el terreno y de los conjuntos de competencias deseados; además, define claramente para los Estados receptores la función de la policía de las Naciones Unidas.

17. Como señaló el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, superar la discrepancia entre lo que se pide de las misiones en la esfera de la protección de los civiles y lo que estas pueden ofrecer exige mejoras en varias dimensiones: evaluación y planificación, capacidad, información oportuna y comunicación en ambos sentidos, liderazgo y capacitación y mandatos y expectativas (A/70/95-S/2015/446, párr. 91). Con ese fin, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno colaborarán estrechamente en la mejora de los marcos de gestión del rendimiento para los componentes militar, policial y civil.

---

[7] En el párrafo 20 del examen externo se señaló lo siguiente: Debería mejorarse considerablemente la capacitación en el servicio para la policía de las Naciones Unidas, en particular en cuanto a las aptitudes de asesoramiento y orientación y en relación con el Marco de Orientación Estratégica. Habida cuenta de las necesidades singulares de los componentes de policía en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, es preciso utilizar mejor la capacidad de formación e invertir en contribuir a colmar la brecha entre la experiencia nacional de los agentes de la policía de las Naciones Unidas y su función en las operaciones de paz. El equipo de examen considera que, incluso si se mejora significativamente el suministro de personal debidamente cualificado, seguirá siendo muy necesaria la impartición de capacitación en el servicio de las Naciones Unidas. El Marco de Orientación Estratégica, además de formación práctica, debería ser parte integrante de la capacitación previa al despliegue, la orientación inicial y la formación en el servicio.

18. La División de Policía y la Célula de Planificación de la Capacidad y Generación de Fuerzas Estratégicas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz están trabajando para registrar y gestionar la totalidad de los compromisos de las unidades de policía constituidas mediante el Sistema de Disponibilidad de Capacidades de Mantenimiento de la Paz antes del 1 de enero de 2017. En la Cumbre de Líderes sobre el Mantenimiento de la Paz de 2015, 26 Estados Miembros se comprometieron a aportar unos 400 agentes de policía, 25 unidades de policía constituidas, 2 unidades de equipos de armas y tácticas especiales, 4 unidades de guardias y 8 equipos especializados. También hicieron seis promesas de apoyo en materia de capacitación. En la Cumbre de Jefes de Policía de las Naciones Unidas de 2016, 7 países que aportan fuerzas de policía se comprometieron a aportar unidades de policía constituidas adicionales y 12 prometieron proporcionar más agentes de policía, para subsanar algunas deficiencias inmediatas. No obstante, la policía de las Naciones Unidas sigue enfrentando deficiencias sistémicas, incluso en la capacidad de despliegue rápido, así como su movilidad en el teatro de operaciones, sus posibilidades de proteger a los civiles y al personal de las Naciones Unidas, el acceso a la tecnología avanzada de la policía, la capacitación, y financiación extrapresupuestaria y programática. Garantizar que las unidades de policía constituidas sean adecuadas a los objetivos exige una supervisión clara de su desempeño en relación con los mandatos.

19. En consonancia con el examen externo, la División de Policía, en consulta con las misiones y los Estados Miembros, sigue examinando los procedimientos operativos estándar para la selección, la evaluación y el despliegue de agentes de policía, unidades de policía constituidas y la dirección de la policía para aumentar la eficacia del despliegue de la policía. Ha ajustado su sistema de contratación mediante el desarrollo de vías separadas para el mando, las operaciones, la creación y el desarrollo de la capacidad, y la administración. Esto refleja el Marco de Orientación Estratégica y responde a la recomendación del examen externo de emplear vías distintas para el despliegue de personal que se empleará en las esferas de la protección y el desarrollo, incluidos expertos civiles. A fin de aumentar la puntualidad, la eficacia y la transparencia de las evaluaciones y la selección de los candidatos, la División de Policía está perfeccionando su sistema informatizado de recursos humanos para gestionar toda la información sobre determinadas competencias particulares y verificar los datos pertinentes de los agentes de policía con otras entidades de las Naciones Unidas para la emisión de autorizaciones obligatorias (conducta y disciplina, y certificación médica y de derechos humanos proporcionada por los Estados Miembros). Sigue siendo difícil mantener un número elevado de agentes y unidades de habla francesa. La División de Policía ha venido trabajando en estrecha colaboración con asociados como la Organización Internacional de la Francofonía para mejorar los procesos de designación y contratación.

VI. Evolución de la situación sobre el terreno

20. La policía de las Naciones Unidas proporciona la base fundamental para la estrategia de salida de una misión. En Timor-Leste, Sierra Leona y Liberia, las responsabilidades de seguridad se transfirieron con éxito a la policía del Estado receptor en 2012, 2014 y 2016, respectivamente. En Timor-Leste, este traspaso se

llevó a cabo tras la finalización de una evaluación conjunta de las capacidades institucionales de la policía nacional, en la que se evaluó cada comisaría de policía timorense en comparación con indicadores de progreso acordados establecidos en un plan conjunto de desarrollo. El proceso de planificación, evaluación y entrega fue llevado a cabo conjuntamente por la policía del Estado receptor y la de las Naciones Unidas, incluidos 19 expertos de la policía civil, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), otros organismos, fondos y programas, y los asociados bilaterales.

21. En Sierra Leona, las Naciones Unidas pasaron de una operación de mantenimiento de la paz a una misión política especial, y actualmente prestan apoyo al país por conducto del equipo de las Naciones Unidas allí. En el marco del Mecanismo del Punto Focal Mundial, la policía de las Naciones Unidas siguió prestando asistencia para la consolidación de la paz, tras el cierre de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Sierra Leona en 2014, con el despliegue de la Capacidad Permanente de Policía en apoyo de las actividades de reforma del sector de la seguridad del PNUD.

22. En 2013, la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) prestó apoyo a la policía nacional en un ejercicio de evaluación conjunta para examinar los progresos y determinar las prioridades para el desarrollo y la reforma. Esas evaluaciones proporcionaron información para el plan del Gobierno para la transición de la UNMIL y las responsabilidades en materia de seguridad de la Misión se transfirieron al país el 30 de junio de 2016. La policía de las Naciones Unidas sigue apoyando, entre otras cosas, el desarrollo y la aplicación de las principales medidas legislativas, normativas y de rendición de cuentas en materia de aplicación de la ley y la capacidad policial guiada por la información de inteligencia y orientada a la comunidad en Liberia.

23. En Côte d'Ivoire, se estableció en junio de 2016 un comité técnico conjunto, integrado por representantes de la policía de la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI), la policía y la gendarmería nacionales y el PNUD. Este comité elaboró un plan, que se finalizó en agosto de 2016, para la transferencia de las responsabilidades de la policía de las Naciones Unidas a las autoridades competentes del Gobierno y el equipo de la Organización en el país.

24. En Haití, el Plan de Desarrollo de la Policía Nacional de Haití para 2012-2016, ejecutado por el componente de policía de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) con el apoyo del equipo de las Naciones Unidas en el país y los asociados bilaterales, se ha centrado en la mejora de la capacidad y la disponibilidad operacional de la policía nacional. Para finales de 2016, la policía de las Naciones Unidas habrá ayudado a la policía nacional a aumentar su dotación de personal total a 14.600 agentes, el 10% de los cuales serán mujeres.

25. Para incorporar consideraciones de género en la labor de la policía nacional, un equipo de la policía especializado en violencia sexual y por razón de género del componente de policía de la MINUSTAH desarrolló su capacidad en esta materia, entre otras cosas mediante el establecimiento de 13 oficinas de policía especializadas en la violencia sexual y por razón de género, un aula dedicada a este tema en la escuela de policía y una oficina para el Coordinador Nacional de Género y Asuntos de la Mujer de la Policía Nacional de Haití. En Somalia, el componente

de policía de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia (UNSOM) prestó asistencia a la policía federal de Somalia para hacer frente a los delitos relacionados con el género. Del mismo modo, el componente de policía de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), en colaboración con el PNUD, creó siete dependencias de protección de la familia y los niños en todo Darfur para enfrentar la violencia sexual y por razón de género y la violencia sexual relacionada con el conflicto.

26. Una campaña de contratación selectiva en Liberia, vinculada a un programa de educación acelerada y la aplicación de una política de género, dio como resultado una representación femenina del 18,6% en la policía nacional. Las actividades de promoción de la ONUCI también se han centrado en la incorporación de la mujer en la policía nacional y la gendarmería, que anteriormente estaba integrada exclusivamente por hombres. En octubre de 2014, las primeras 4 mujeres se sumaron a la gendarmería como agentes; otras 35 reclutas comenzaron el adiestramiento en 2016. El componente de policía de la ONUCI, con el apoyo del PNUD, puso en marcha un proyecto de rehabilitación de alojamientos en la escuela de gendarmería de Abiyán, que puede albergar a 50 mujeres gendarmes.

27. La policía de las Naciones Unidas, junto con el equipo de tareas para la política de diligencia debida en materia de derechos humanos de cada misión, realiza evaluaciones de riesgos en relación con el apoyo de la policía de las Naciones Unidas a las fuerzas de seguridad que no forman parte de la Organización, en particular la policía del Estado receptor, a fin de mitigar las violaciones de los derechos humanos que puedan perpetrar esas fuerzas.

28. Los enfoques relativos al estado de derecho y la función de la Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y sus misiones sobre el terreno han evolucionado considerablemente desde 2007. Como se indica en la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad sobre el estado de derecho (véase S/PRST/2014/5), el apoyo a las autoridades nacionales, cuando esté previsto en su mandato, a fin de elaborar prioridades y estrategias en materia de estado de derecho para hacer frente a las necesidades de la policía, las instituciones judiciales y los sistemas penitenciarios y su interrelación es una contribución fundamental para consolidar la paz y poner fin a la impunidad. Los esfuerzos y los efectos sobre el terreno han aumentado de manera significativa, y la coordinación en la Sede y sobre el terreno ha mejorado. En mis informes sobre el estado de derecho he declarado reiteradamente que no puede haber paz sin el respeto al estado de derecho y los derechos humanos. El reto consiste no solamente en comprender la importancia de las actividades relativas al estado de derecho como pilar de las operaciones de mantenimiento de la paz, sino en que las estrategias políticas garanticen la adhesión a las prioridades en materia de estado de derecho que son necesarias para la paz y seguridad sostenibles a través de una respuesta coherente.

29. La policía de las Naciones Unidas en la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), junto con los componentes de la justicia y el sistema penitenciario y de las actividades relativas a las minas, así como el PNUD, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y otros asociados, incluida la Unión Europea, coordinaron su apoyo a la creación y la puesta en marcha de una dependencia judicial especializada

en cuestiones de terrorismo y delincuencia organizada transnacional. Esta dependencia está integrada por 12 magistrados, dirigidos por un fiscal especial, y una brigada de investigación especializada compuesta por 50 investigadores, y se encarga de abordar el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional en el marco de un equipo de investigación y enjuiciamiento integral. La policía de la MINUSMA y sus asociados siguen impartiendo formación a las fuerzas de seguridad de Malí, con especial atención a la lucha contra el terrorismo y los actos graves de la delincuencia organizada, la mitigación de los riesgos que plantean los artefactos explosivos improvisados, la inteligencia, las investigaciones y las técnicas forenses.

30. La policía de las Naciones Unidas sigue reforzando la capacidad de los Estados receptores para enfrentar los actos graves de delincuencia organizada, junto con INTERPOL, la UNODC, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos mediante la Iniciativa de la Costa de África Occidental, lo que incluye el establecimiento de dependencias de lucha contra la delincuencia transnacional. En Côte d'Ivoire, la policía de la ONUCI coordinó las actividades de la UNODC, INTERPOL y la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel y aportó sus conocimientos especializados a los homólogos nacionales para la creación de la dependencia de lucha contra la delincuencia transnacional. El acceso a los recursos de capacitación en línea de INTERPOL y su base de datos I-24/7 permite a las dependencias de lucha contra la delincuencia transnacional de los Estados receptores y la policía de las Naciones Unidas ampliar su capacidad de reunir y analizar información sobre la delincuencia y adoptar medidas en consecuencia. Esta labor se refleja cada vez más en los mandatos, como la resolución 2277 (2016) del Consejo de Seguridad, en que se pidió a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo que recopilara y analizara información sobre las redes delictivas que prestaban apoyo a los grupos armados.

31. Cada vez más, la policía de las Naciones Unidas debe prestar apoyo a las misiones políticas especiales, donde hay pequeños componentes de policía de alto impacto que proporcionan asesoramiento estratégico sobre la transformación de la policía en el marco más amplio de las estrategias políticas, así como el apoyo fundamental de coordinación para asegurar la coherencia de la asistencia internacional. En la UNSOM, la policía de las Naciones Unidas contribuyó, por conducto del Mecanismo del Punto Focal Mundial, a un acuerdo sobre un nuevo modelo de policía en una Somalia federada. Habida cuenta de la importancia del estado de derecho y la labor de la policía en la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, se necesitan recursos para garantizar un apoyo adecuado de la Sede a los componentes de policía de las misiones políticas especiales.

VII. Desafíos mundiales y sobre el terreno

32. Una de las principales dificultades para la labor policial de las Naciones Unidas es la falta de correspondencia entre las tareas encomendadas, la posición de la policía de las Naciones Unidas y los recursos asignados en la Sede y sobre el terreno. La ejecución del mandato a veces se ve obstaculizada por una planificación desigual y por recomendaciones operacionales poco realistas. Esas dificultades

pueden verse agravadas por la percepción de una falta de conexión entre el Consejo de Seguridad, la Secretaría y los países que aportan fuerzas de policía, así como de que las medidas de la Secretaría se adoptan en compartimentos estancos.

33. Incluso los enfoques innovadores adoptados por el Consejo de Seguridad, como las medidas urgentes de carácter temporal aplicadas en la República Centroafricana, por las que se concede autoridad limitada para realizar funciones policiales y de aplicación de la ley con el fin de mantener un orden básico y combatir la impunidad, han planteado problemas para la labor policial de las Naciones Unidas. Cuando la cadena de justicia es ineficaz o no existe, ¿cómo pueden las investigaciones realizadas por la policía de las Naciones Unidas incorporarse al marco jurídico de un Estado anfitrión donde el mandato de la misión solo comprende algunos de los atributos de la función policial ejecutiva? Esto pone de relieve la necesidad de que los mandatos sean claros y ejecutables y cuenten con suficientes recursos.

34. Es fundamental adoptar un enfoque pragmático. Por ejemplo, los delitos graves cometidos por desplazados internos en locales de las Naciones Unidas en Sudán del Sur no pueden ser investigados y enjuiciados por la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS). Sin embargo, la expulsión de los autores de delitos graves muchas veces no es posible, por razones de derechos humanos. Así, la policía de la UNMISS se enfrenta al reto de proteger de delitos graves a los desplazados internos, incluso deteniendo a personas que suponen una amenaza en ese sentido, atendiendo a su mandato de mantener la seguridad pública dentro los emplazamientos para la protección de civiles, lo que suscita nuevas cuestiones jurídicas y de protección.

35. Como se ha reconocido tanto en el Marco de Orientación Estratégica como en el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, el desarrollo de la capacidad es esencialmente político además de técnico. El Estado receptor debe llevar la iniciativa. Los avances deben evaluarse con arreglo a parámetros de referencia y normas. Toda iniciativa de reforma debe llevarse a cabo en estrecha consulta con los interesados pertinentes y promover la implicación y la responsabilidad de la policía del Estado receptor. Es imprescindible que los jefes de las misiones utilicen a la policía de las Naciones Unidas para dar prioridad a la creación de capacidad y sigan fomentando la voluntad política en apoyo de la protección de civiles y la creación de capacidad a largo plazo.

36. La vacilación en el compromiso del Estado receptor puede manifestarse de diversas maneras. La falta de voluntad política puede obstaculizar o incluso impedir la creación y el desarrollo de la capacidad. Cabe citar como ejemplo el hecho de que el Sudán y Sudán del Sur no hayan establecido el Servicio de Policía de Abyei. La falta de voluntad o la incapacidad para llevar a cabo reformas fundamentales, en particular cuando se integran en iniciativas más amplias de reforma del sector de la seguridad, pueden impedir también el cumplimiento de las tareas encomendadas. Los procesos políticos son esenciales para la paz a largo plazo. En consecuencia, la labor política de las misiones debe incluir el apoyo a las iniciativas de reforma de la función policial.

37. La policía ha de ser plenamente integrada en las actividades de reforma del sector de la seguridad. Sigue existiendo la percepción de que esas actividades están

más bien centradas en el aspecto militar, sin incluir debidamente otros aspectos del sector de la seguridad. El Estado receptor a veces da prioridad al componente militar en detrimento de la policía y el sistema judicial. En su resolución 2151 (2014), el Consejo de Seguridad destacó la importancia de la reforma del sector de la seguridad, incluso mediante el desarrollo de servicios policiales que sean profesionales, accesibles y rindan cuentas, así como de las instituciones encargadas de su supervisión y gestión. Con demasiada frecuencia, la omisión de la policía en las prioridades de la reforma del sector de la seguridad lleva años después a duras consecuencias que podrían haberse evitado. Al mismo tiempo, en muchos países donde trabajan las Naciones Unidas no existe ninguna tradición de policía formal, y las modalidades tradicionales que existen suelen estar sumamente militarizadas. Por lo tanto, es crucial delimitar claramente las responsabilidades entre las entidades del sector de la seguridad. Debemos apoyar el desarrollo de los nuevos sistemas de policía que están surgiendo, pero también reconocer cuándo el centro de gravedad de la seguridad del Estado receptor se encuentra en estructuras de seguridad alternativas o informales.

38. En otros casos, los Estados receptores dependen en exceso de que las Naciones Unidas asuman funciones policiales. En Haití, la insuficiencia de las asignaciones presupuestarias para la policía nacional ha impedido poner fin con mayor rapidez al apoyo operacional que le presta la policía de las Naciones Unidas. En la República Centroafricana, a pesar del memorando de entendimiento con la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA), el Gobierno en ocasiones parece haber interpretado que las medidas temporales urgentes incluidas en el mandato permiten transformar a la policía de las Naciones Unidas en el brazo operacional del Gobierno para practicar detenciones delicadas. En Liberia, la insuficiencia de la asignación presupuestaria para la policía ha dado lugar a una dependencia excesiva de la policía de las Naciones Unidas para los trabajos de construcción y renovación de las comisarías de policía y para la mejora de la prestación de servicios policiales en todo el país. Si bien los mandatos deben dar prioridad a la creación de capacidad, la policía de las Naciones Unidas —y los militares— no deben asumir responsabilidades gubernamentales de tal modo que se prejuzgue la voluntad o la capacidad del Estado para restablecer instituciones jurídicas y de aplicación de la ley que rindan cuentas. Cuanto mayor sea el compromiso de los Estados Miembros de invertir en el desarrollo de la capacidad, más disminuirá con el tiempo el costo de las operaciones de paz.

39. Además, la inobservancia por los Estados receptores de los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas y el estatuto de las misiones, en particular en relación con la libertad de circulación y las restricciones en materia de visados, limita gravemente la capacidad de las misiones para cumplir las tareas encomendadas.

40. Es esencial adoptar un enfoque integrado desde el principio. La policía de las Naciones Unidas es un elemento fundamental en los esfuerzos iniciales conjuntos de estabilización militar y policial, y en las iniciativas posteriores sobre la transición hacia actividades más amplias en materia de justicia y sistema penitenciario que promuevan la solución pacífica de controversias por medio de las instituciones del estado de derecho en el Estado receptor. En la República Centroafricana, la policía de la MINUSCA colabora con los componentes militar, judicial y penitenciario,

contribuyendo a restablecer la ley y el orden en el marco de las medidas temporales urgentes. Además, el Equipo de Tareas Conjunto de Bangui, una estructura que integra a los componentes policial y militar en una sola línea de mando militar y ejerce una acción policial y militar integrada, ha demostrado ser indispensable en el contexto de la protección de los civiles. Sin embargo, la dificultad consiste mantener una idea clara de las funciones respectivas de los militares y la policía y sus correspondientes reglas de enfrentamiento e intervención y directrices sobre el uso de la fuerza. Queda mucho por hacer en la aplicación de las enseñanzas extraídas de este enfoque singular que combina los activos militares y policiales en una cadena de mando unificada.

41. El funcionamiento de la cadena de justicia penal es esencial para proteger a los civiles. Como ya he afirmado en otra ocasión, la rendición de cuentas sistemática por las violaciones del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos es fundamental para proporcionar reparación a las víctimas, evitar nuevas violaciones y promover la reconciliación (véase S/2016/447, párr. 18). La policía de las Naciones Unidas, junto con los componentes de derechos humanos, justicia e instituciones penitenciarias, es fundamental en la fase posterior al conflicto y las primeras etapas de consolidación de la paz, al apoyar el desarrollo de las instituciones del Estado receptor para garantizar una rendición de cuentas no discriminatoria. Las violaciones de los derechos humanos deben ser abordadas por los homólogos nacionales con el apoyo de la misión, como un elemento disuasorio decisivo contra la continuación de los ciclos de violencia. Los beneficios en materia de orden público en este sentido envían el claro mensaje de que los elementos perturbadores no podrán actuar con impunidad. Sin embargo, existen riesgos de percepción asociados al hecho de que las Naciones Unidas se encarguen de esas tareas en materia de estado de derecho, que deberían ser limitadas en su alcance y su duración. En general, la atención debe centrarse en el apoyo a las autoridades nacionales para que asuman sus responsabilidades en materia de protección y rendición de cuentas. En casos extremos, la aplicación de esas medidas por una operación de mantenimiento de la paz puede dar lugar a acusaciones de falta de imparcialidad.

42. Otro problema práctico al que se enfrentan los agentes de policía, los expertos militares en misión y los miembros del personal militar desplegado a título individual de las Naciones Unidas y otros componentes que recurren a personal proporcionado por los gobiernos guarda relación con las dietas por misión y la falta de prestación por peligrosidad. Las dietas por misión no son un incentivo, sino una retribución para los gastos de subsistencia en la zona de la misión. Las disparidades existentes en las condiciones de servicio entre los diferentes tipos de personal siguen planteando graves problemas para la ejecución de los mandatos, especialmente cuando los colegas trabajan codo con codo y realizan tareas comparables. Esto tiene efectos negativos en la moral, la seguridad y el rendimiento de los agentes de policía, especialmente los que prestan servicios en las condiciones más difíciles y peligrosas, como en el Afganistán, Libia o Somalia, sin beneficiarse de la prestación por condiciones de vida peligrosas que reciben sus colegas civiles. Además, ello hace que la policía de las Naciones Unidas tenga más dificultades para atraer a suficiente personal de calidad que desempeñe las funciones previstas en el mandato.

43. Por último, las reservas de los países en relación con el despliegue y las funciones de los agentes de policía y las unidades de policía constituidas limitan la

medida en que esos contingentes pueden apoyar la ejecución de los mandatos. Todas las misiones deben informar a la Sede de todo incidente de negativa a acatar las órdenes, ya sea debido a nuevas reservas o por razones de otro tipo (véanse A/70/95-S/2015/446, párrs. 105 c) y 220, y A/70/357-S/2015/682, párr. 98). La imposición de reservas también será tenida en cuenta por la Secretaría para determinar si procede o no seguir adelante con el despliegue.

VIII. Visión

44. La cambiante dinámica de los conflictos ha transformado la función policial de las Naciones Unidas. El número de conflictos violentos graves casi se ha triplicado; comunidades de todo el mundo se ven afectadas por actos de violencia graves, organizados y de carácter transnacional. La amenaza del terrorismo, el extremismo violento, el tráfico de mercancías ilícitas y la trata de personas es cada vez más grave. Las necesidades humanitarias, que pone de manifiesto el desplazamiento de 60 millones de personas en todo el mundo, a menudo son provocadas o exacerbadas por los conflictos. Muchas veces se hace caso omiso del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. Cuando estallan los disturbios, la aplicación justa e imparcial de la ley suele ser uno de los primeros servicios estatales en verse erosionado, lo que a menudo desencadena el despliegue de las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

45. Un estado de derecho inexistente o debilitado, incluidas las malas prácticas policiales, no solo provoca sino que exacerba la agitación y las violaciones de los derechos humanos, a menudo con consecuencias devastadoras para las comunidades. Como sigue ocurriendo en Malí, la República Democrática del Congo, Sudán del Sur y otros lugares, la policía de las Naciones Unidas desempeña un papel fundamental para la protección de los civiles, al aportar competencias que complementan las de los componentes militares o civiles en la prestación de protección física y la creación de un entorno de protección. Con su apoyo a la policía y otros servicios encargados de hacer cumplir la ley del Estado receptor en la reforma, la reestructuración y el desarrollo de sus instituciones, la policía de las Naciones Unidas puede ser crucial para restablecer los servicios y las responsabilidades de los Estados receptores.

46. Este cambio cualitativo de las necesidades respecto de la policía de las Naciones Unidas va acompañado por un aumento de la demanda cuantitativa. Aunque las Naciones Unidas no tienen un monopolio de la policía internacional, son, con diferencia, el mayor proveedor[8]. La policía de las Naciones Unidas tiene la capacidad de contribuir a impulsar los procesos políticos mediante la facilitación del diálogo y el acceso a una amplia gama de agentes, y puede ayudar a mejorar la seguridad y la legitimidad, sentando las bases para la construcción institucional a más largo plazo. Estas ventajas comparativas sitúan a la policía de las Naciones Unidas en una posición excepcional que le permite contribuir a una asistencia integral en materia de promoción del estado de derecho y a iniciativas más amplias en la esfera política y de la prevención.

[8] La policía de las Naciones Unidas consta de unos 13.500 efectivos, la policía de la Unión Africana tiene menos de 500, y la policía de la Unión Europea menos de 1.000.

47. Al mismo tiempo, los avances en materia de eficiencia y eficacia solo podrán lograrse mediante un refuerzo constante de las alianzas regionales. Esto incluye el apoyo de la División de Policía a la normalización del proceso de reconversión del personal uniformado. En estrecha colaboración con la Unión Africana y la Unión Europea, la División de Policía y sus asociados están impulsando esta cooperación mediante actividades de capacitación, equipo, apoyo y normas de desempeño, conducta y rendición de cuentas, y necesidades de apoyo logístico, como se recomienda en el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz y en mi informe titulado "El futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas: aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz" (véanse A/70/95-S/2015/446, párr. 204, y A/70/357-S/2015/682, párr. 51).

48. Para que se materialice mi ideal de una policía de las Naciones Unidas transformada, centrada en las personas, moderna, ágil, móvil y flexible, especializada, basada en derechos e impulsada por normas se requieren esfuerzos concertados de los Estados Miembros, la Secretaría, las organizaciones regionales, las organizaciones de policía especializadas y otros asociados. Ese ideal exigirá un liderazgo firme y el refuerzo de las alianzas. También requerirá contar con capacidades sólidas y eficaces, como personal policial bien adiestrado y equipado que tenga acceso a las innovaciones y la tecnología más recientes, con miras a lograr un mejor desempeño. La policía de las Naciones Unidas realizará aportaciones eficaces en todo el espectro de actividades relacionadas con la paz y la seguridad, desde la prevención de conflictos, el establecimiento y el mantenimiento de la paz, hasta la consolidación y el sostenimiento de la paz.

49. Durante las recientes cumbres sobre mantenimiento de la paz y la Cumbre de Jefes de Policía de las Naciones Unidas, los Estados Miembros y la comunidad internacional de policía reafirmaron el carácter central de la policía de las Naciones Unidas en el programa de paz y seguridad. De cara al futuro, es necesario colaborar con arreglo a modalidades sin precedentes y renovar el compromiso con la policía de las Naciones Unidas mediante inversiones innovadoras en recursos políticos, humanos y financieros, una base ampliada de países que aportan fuerzas de policía y procesos sólidos que aseguren la interoperabilidad y la cohesión interinstitucional. De este modo, nuestra Organización podrá convertir en realidad este ideal de la policía de las Naciones Unidas.

IX. Observaciones y recomendaciones

50. En el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz y el examen externo se esbozó una serie de recomendaciones para mejorar el desempeño de la policía de las Naciones Unidas[9]. Tras haber reflexionado seriamente acerca de esas recomendaciones, he elaborado el plan de acción que figura a continuación, en el que se describen medidas concretas para hacer frente a

[9] Véase también el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna titulado "Evaluation of the results of national police capacity-building in Haiti, Côte d'Ivoire and the Democratic Republic of the Congo by United Nations police in MINUSTAH, UNOCI and MONUSCO" (núm. de informe IED-16-014) (puede consultarse en https://oios.un.org).

los desafíos descritos anteriormente. La División de Policía ha recibido instrucciones para seguir este plan de acción con miras a crear oportunidades para la policía de las Naciones Unidas y la función policial internacional. La realización de este plan depende de varios importantes factores propiciadores transversales: las relaciones de asociación, los recursos y capacidades críticos y una División de Policía bien estructurada y que funcione correctamente.

51. **Recomendación 1**. El papel y la importancia reconocidos de la policía de las Naciones Unidas deben traducirse en mandatos estratégicos pero realistas dotados de recursos suficientes. La División de Policía también debe estar debidamente posicionada y estructurada. En consonancia con los sucesivos informes del Comité de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (véanse, por ejemplo, A/69/19 y A/70/19), la resolución 2185 (2014) del Consejo de Seguridad y la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de fecha 31 de diciembre de 2015 (S/PRST/2015/26), ello requiere estrechas consultas entre los Estados Miembros y la Secretaría antes y durante el ciclo de vida de una misión. Esas consultas tienen por objeto: proporcionar asesoramiento estratégico al Consejo de Seguridad, en particular sobre las prioridades y la secuenciación del apoyo de la policía de las Naciones Unidas en entornos concretos; informar sobre las capacidades que se necesitan; armonizar los mandatos con las capacidades disponibles; fijar y ajustar las previsiones de capacidades necesarias, normas de desempeño y plazos, teniendo en cuenta las limitaciones de los países que aportan fuerzas de policía; y disponer para la participación conjunta en la planificación integrada y las directrices específicas sobre el uso de la fuerza en la misión o el concepto general de las operaciones. En cuanto al posicionamiento y la estructura de la División de Policía, acojo positivamente la recomendación formulada en el examen externo de que se establezca un Comité Asesor de la Policía para reforzar aun más el intercambio de información y la cooperación triangular, y aliento a los Estados Miembros a que examinen la posibilidad de disponer de ese órgano subsidiario del Consejo de Seguridad o del Comité de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Aliento también al Consejo de Seguridad y la Asamblea General a examinar la recomendación del examen externo en relación con el fortalecimiento del liderazgo de la División de Policía a la luz de la creciente importancia de la función que la policía de las Naciones Unidas está desempeñando en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. También apoyo en términos generales la propuesta de nuevas necesidades de recursos vinculados al apoyo a las misiones, la planificación, la contratación y el análisis estratégico que se expone en los párrafos 174 y 175 del examen externo y animo al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a equilibrar debidamente la composición de la División de Policía.

52. **Recomendación 2**. Con el apoyo activo de los Estados Miembros, la División de Policía ha participado en iniciativas de generación de fuerzas policiales estratégicas que han contribuido a que la policía de las Naciones Unidas esté más orientada a los resultados, centrándose en las necesidades previstas y conjuntos de habilidades orientados por la demanda con arreglo a nuevos modelos de despliegue, como los equipos especializados, los expertos civiles y una capacidad permanente de unidades de policía constituida que aporte conocimientos especializados. Para superar los obstáculos graves que impiden adquirir agentes de policía con conocimientos especializados de alto nivel, atraer un nuevo cuadro de mandos policiales calificados para puestos de mando de la policía de las Naciones Unidas por

conducto de la lista de candidatos para personal directivo superior de policía, aumentar la participación de mujeres en la policía y generar unidades de policía constituidas plenamente funcionales con una diversidad de capacidades que puedan ser desplegadas por medio del Sistema de Disponibilidad de Capacidades de Mantenimiento de la Paz, solicito a los Estados Miembros que designen a sus agentes más calificados. La Secretaría colaborará estrechamente con los posibles aportantes a fin de asegurar una concepción común y orientada hacia el futuro de las capacidades y las competencias que se precisan y la reducción de los plazos de despliegue.

53. **Recomendación 3**. En las operaciones de las Naciones Unidas es fundamental desplegar en el momento oportuno agentes de policía adiestrados, bien equipados y en buena forma física, que tengan el conjunto de conocimientos especializados que se requieren. Como se señaló en el examen externo, la policía de las Naciones Unidas sigue teniendo dificultades para proporcionar a las misiones personal dotado de la gama completa de capacidades necesarias para ejecutar de forma eficaz, eficiente y oportuna los mandatos de protección y desarrollo de la capacidad. Corregir esta deficiencia requerirá una estrecha coordinación con los Estados Miembros. Para determinar la forma en que la Secretaría puede mejorar aún más sus procesos de selección y contratación, y a tenor del examen externo, se realizará una auditoría interna de los procesos de selección y contratación para la policía de las Naciones Unidas. Después de la auditoría, propongo que se considere la posibilidad de ajustar la estructura de la División de Policía mediante una sección de generación de fuerzas policiales y contratación de carácter estratégico. Además, reitero mi llamamiento a los Estados Miembros para que velen por que el personal militar y de policía que aportan a las operaciones de paz respete las normas más estrictas en materia de derechos humanos, reciba capacitación sobre la protección de los civiles, la protección de los niños y la violencia sexual relacionada con los conflictos antes de su despliegue, de conformidad con las normas de las Naciones Unidas. Exhorto también a los Estados Miembros a que garanticen la pronta investigación de los casos de presuntos delitos o faltas de conducta. Todos los miembros de la policía de las Naciones Unidas deben, además, desempeñar sus funciones con arreglo a su mandato y a las directrices sobre el uso de la fuerza (véase S/2016/447, párr. 78 a)). Los incidentes de bajo o nulo rendimiento deberán ser comunicados inmediatamente a la Sede para asegurar un seguimiento y una rendición de cuentas oportunos, según proceda.

54. **Recomendación 4**. Los casos recientes de explotación y abusos sexuales cometidos por personal de las Naciones Unidas han puesto en grave peligro el empeño de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Los países que aportan fuerzas de policía deben asumir la plena responsabilidad de la rendición de cuentas de su personal, incluso mediante la acción penal, cuando corresponda, por todo acto delictivo, incluida la explotación y los abusos sexuales, con las debidas garantías procesales, de conformidad con la resolución 2272 (2016) del Consejo de Seguridad y la política de tolerancia cero de la Organización. Acojo favorablemente los esfuerzos de los Estados Miembros y de la Secretaría por fortalecer el proceso de investigación de los antecedentes de todo el personal de policía de las Naciones Unidas para asegurarse de que no tengan antecedentes de vulneración de los derechos humanos, incluidos los casos de explotación y abusos sexuales, al servicio de las Naciones Unidas y que cumplan todas las disposiciones de la política de verificación del personal de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. La resolución 2272 (2016) del Consejo de Seguridad y las correspondientes

directrices operacionales para su aplicación deben tener un efecto importante en las iniciativas ya en marcha para prevenir y hacer frente a las faltas de conducta en general, y la explotación y los abusos sexuales en particular. La policía de las Naciones Unidas apoyará activamente su aplicación.

55. **Recomendación 5**. Con respecto al aumento de la participación de mujeres agentes de policía en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, incluidos los puestos de mando, la Secretaría seguirá colaborando estrechamente con los Estados Miembros y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres con miras a superar los problemas sistémicos relativos al derecho de las candidatas a ser elegidas, como los requisitos de ingreso, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades, incluso mediante el establecimiento de medidas especiales.

56. **Recomendación 6**. Para proteger a los civiles y ayudar a estabilizar las comunidades que salen de un conflicto, tengo la intención de fortalecer la capacidad, las competencias y el desempeño de las unidades de policía constituidas, en estrecha consulta con los Estados Miembros, sobre la base de un examen realizado por la División de Políticas, Evaluación y Capacitación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. Cabe destacar que la evaluación examinará sus efectos y su función en cada una de las misiones, así como las dificultades en relación con la flexibilidad, la movilidad, la capacitación y el equipo.

57. **Recomendación 7**. Los servicios de policía de las Naciones Unidas deben cumplir y funcionar con arreglo a la doctrina del Marco de Orientación Estratégica para Actividades Policiales Internacionales de Mantenimiento de la Paz mediante: a) una contratación específica basada en las necesidades del terreno previamente definidas, con inclusión de las misiones políticas especiales; b) un sólido marco de rendición de cuentas para la ejecución de los mandatos; y c) la supervisión continua del desempeño y su mejora mediante la recopilación de datos, el análisis y la aplicación de las enseñanzas extraídas. Acojo favorablemente los esfuerzos realizados por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno para reforzar la capacidad de gestión de los conocimientos y la capacidad de formación de la policía de las Naciones Unidas, en particular en lo que se refiere a la protección de los civiles y al Marco de Orientación Estratégica.

58. **Recomendación 8**. Como se indica en mi informe sobre el futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas (A/70/357-S/2015/682), la mejora de la capacitación previa al despliegue, la orientación inicial y la capacitación en el teatro de operaciones del personal de policía de las Naciones Unidas exige un esfuerzo colectivo por parte de la Secretaría y los Estados Miembros para asegurar la preparación para el despliegue y mejorar el desempeño. Esto comprende, entre otras cosas, lo siguiente: a) la certificación por los Estados Miembros de todo el personal de la policía que haya completado las actividades de formación previa al despliegue especificadas por las Naciones Unidas como parte del proceso de generación de fuerzas policiales; b) el apoyo al establecimiento de alianzas bilaterales y regionales para la capacitación; y c) el establecimiento de un centro piloto de formación de instructores en Entebbe (Uganda), con el apoyo de contribuciones voluntarias, para

reforzar el papel de las Naciones Unidas en el establecimiento de normas en materia de capacitación.

59. **Recomendación 9**. Las iniciativas de reforma emprendidas por la policía de las Naciones Unidas deberán informar los procesos políticos y verse como un elemento propiciador que impulsa el diseño y la ejecución de las operaciones de paz. Los jefes de misión deben aprovechar las iniciativas de creación y desarrollo de capacidad de la policía de las Naciones Unidas y las iniciativas de desarrollo, la conciencia situacional y las relaciones comunitarias como recursos para fortalecer la capacidad de apoyar soluciones políticas eficaces desde el comienzo de una misión.

60. **Recomendación 10**. Es necesario responder al deterioro de la actuación policial de los servicios de policía de los Estados receptores, o a su politización o sus abusos, antes de que estallen los conflictos, en particular mediante la participación de la policía de las Naciones Unidas en las actividades de mediación y prevención de conflictos de la Organización. Esto también requerirá un ligero aumento de la capacidad de prevención en la División de Policía de Nueva York, y de su Capacidad Permanente de Policía en Brindisi.

61. **Recomendación 11**. Los componentes de policía son fundamentales para cualquier iniciativa de las Naciones Unidas en relación con el estado de derecho en el terreno. Los jefes de los componentes de policía, en colaboración con los jefes de las misiones, deben seguir aplicando un enfoque integrado desde el punto de vista estratégico y operacional con sus asociados en las esferas de la justicia, el sistema penitenciario, los derechos humanos, la reforma del sector de la seguridad y otros a fin de lograr de manera efectiva los dividendos de la paz sobre el terreno.

62. **Recomendación 12**. Los Estados Miembros y el sistema de las Naciones Unidas deben proporcionar a la policía de las Naciones Unidas y al personal de la justicia y el sistema penitenciario los medios adecuados para ayudar a mantener la paz y evitar el resurgimiento de conflictos, en particular mediante el fortalecimiento y la ampliación del mecanismo del Punto Focal Mundial para los Aspectos Policiales, Judiciales y Penitenciarios del Estado de Derecho en Situaciones Posteriores a Conflictos y otras Situaciones de Crisis. Esto debe incluir arreglos que se refuercen mutuamente y sean intercambiables entre las Naciones Unidas y otras entidades, en particular en contextos ajenos a las misiones, y la diversificación de la financiación de las actividades relacionadas con el estado de derecho, entre otras cosas mediante el acceso a los presupuestos estimados de las misiones para actividades programáticas en apoyo de las tareas encomendadas, conforme a la recomendación formulada por el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, los fondos fiduciarios de contribuciones voluntarias como el Fondo para la Consolidación de la Paz, los fondos fiduciarios específicos de cada misión, o fondos fiduciarios temáticos o geográficos del PNUD, así como alianzas estratégicas con el Banco Mundial, la Unión Europea y otros interesados.

63. **Recomendación 13**. Los jefes de las misiones deben asegurarse de que la policía de las Naciones Unidas haya integrado el acceso a las redes de intercambio de información sobre seguridad a fin de facilitar una mejor conciencia situacional, la información de alerta temprana y análisis predictivos, en particular sobre los delitos graves y la delincuencia organizada. Esto también les permitirá ayudar mejor a los agentes nacionales encargados de hacer cumplir la ley a desarrollar su propia

capacidad con el tiempo. Esas medidas deben ir acompañadas de la formalización del equipo relativo a los actos graves de la delincuencia organizada en la División de Policía, con recursos y financiación suficientes, y el establecimiento de unidades de apoyo a la lucha contra los actos graves de la delincuencia organizada en misiones cuyo mandato comprenda esas actividades. En estrecha coordinación con la UNODC, INTERPOL y los donantes bilaterales, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz podrá de este modo prestar una asistencia cada vez más integrada a las entidades del Estado receptor para establecer o consolidar dependencias de lucha contra la delincuencia transnacional y los procesos conexos.

64. **Recomendación 14**. Se necesitan recursos adecuados para los servicios de apoyo de la División de Policía a las misiones políticas especiales. Actualmente prestan apoyo a la UNSOM, la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia, la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán, así como a los procesos de planificación de Burundi, Colombia y el Yemen. Esto ha obligado a aprovechar al máximo los limitados recursos específicamente presupuestados para financiar el apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente durante las fases de inicio y transición. Quisiera alentar a los Estados Miembros a que consideren la posibilidad de asignar recursos en cantidad suficiente para prestar apoyo a las misiones políticas especiales.

65. La realización de mi ideal de una policía de las Naciones Unidas moderna también depende de la disponibilidad de elementos propiciadores de carácter transversal, en particular las tecnologías más novedosas para mejorar la conciencia situacional y proteger al personal de las Naciones Unidas, así como la consolidación de las relaciones de asociación para crear nuevos modelos de cooperación mundial, de modo que la División de Policía está plenamente capacitada para prestar apoyo a los componentes de policía de las Naciones Unidas en el cumplimiento de su mandato.

66. La policía de las Naciones Unidas ha servido para proteger a personas de todo el mundo, fortaleciendo instituciones y Estados inclusivos y representativos, respetando y promoviendo al mismo tiempo los derechos humanos y ejemplificando los valores consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Con grandes sacrificios de personal, la policía de las Naciones Unidas ha desempeñado generosamente sus tareas en condiciones extremas, a veces en situaciones de peligro inminente, y ha resistido enormes presiones para proteger a la población civil y representar los principios más justos de la ley y el orden. Deseo expresar mi profunda admiración y gratitud a esos valientes hombres y mujeres que, una y otra vez, han demostrado su profundo compromiso con los ideales y objetivos de las Naciones Unidas.

67. Estoy llegando al fin de mi mandato como Secretario General con la misma preocupación por los numerosos desafíos que enfrentan las Naciones Unidas. En el presente informe se expone mi visión en cuanto a la forma en que la policía de las Naciones Unidas, cuando se le asignan mandatos estratégicos, realistas y dotados de los recursos adecuados, puede contribuir al sostenimiento de la paz en el sentido más amplio posible. En él se formulan recomendaciones que reflejan las conclusiones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, de mi informe sobre la aplicación de esas conclusiones y del examen externo de las funciones, la estructura y la capacidad de la División de Policía, así como otras

iniciativas mundiales de las Naciones Unidas. Confío en que mi sucesor dé atenta consideración a esas recomendaciones con miras a impulsar la elaboración de respuestas más oportunas, adaptadas y eficaces por parte de las Naciones Unidas en materia de prevención y gestión de conflictos, reconociendo que la policía de las Naciones Unidas puede y debe desempeñar un papel central en estos esfuerzos.